

农村公共事业发展调查

——农户视角：现状、需求意愿与评价

The Investigation of Rural Public Utility Development

农村公共事业发展课题组 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

农村公共事业发展调查

——农户视角：现状、需求意愿与评价

The Investigation of Rural Public Utility Development

农村公共事业发展课题组 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

农村公共事业发展调查:农户视角:现状、需求意愿与评价/农村公共事业发展课题组著. —北京:社会科学文献出版社, 2013. 1
ISBN 978 - 7 - 5097 - 3762 - 0

I. ①农… II. ①农… III. ①农村 - 公用事业 - 研究 - 中西部地区 IV. ①F299.241

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第219240号

农村公共事业发展调查

——农户视角:现状、需求意愿与评价

著 者 / 农村公共事业发展课题组

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲29号院3号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 59367226 责任编辑 / 冯咏梅 蔡莎莎

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

责任校对 / 李有江

项目统筹 / 恽 薇

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 18.75

版 次 / 2013年1月第1版

字 数 / 323千字

印 次 / 2013年1月第1次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 3762 - 0

定 价 / 59.00元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

前 言

本项课题是中国社会科学院国情调研重大项目，课题主持人为朱钢，课题组成员有：张军、崔红志、徐鲜梅、刘长全、罗万纯、张鸣鸣、王晓芳、任艾青。

改革开放后，伴随着一系列经济体制改革的不断推进和市场化程度的不断提高，我国农业和农村经济快速发展。2000 年与改革开放初期相比，农业生产水平大幅度提高，农产品供给水平发生了由短缺到相对过剩的根本性转变。与此同时，农民收入和生活水平也得到了很大程度的提高。

但是，在改革开放后相当长一个时期，在农村经济发展的同时，尽管农村公共事业和社会事业发展也取得了很大的进步，但与农村经济的快速发展相比却严重滞后，农村公共事业和社会事业发展所需的财政投入严重不足。

进入 21 世纪，我国农村公共事业发展的政策取向发生了重大调整和重大转变。农村税费改革试点的实施、城乡统筹发展的提出、社会主义新农村建设的推进，都极大地推动了农村公共事业的发展，城乡一体化进程也加速推进。

2008 年，中共十七届三中全会更加全面地提出了通过城乡一体化发展农村公共事业，会议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出，加快发展农村公共事业，促进农村社会全面进步，建设社会主义新农村，形成城乡经济社会发展一体化新格局，必须扩大公共财政覆盖农村范围，大力繁荣发展农村文化、办好农村教育事业、促进农村医疗卫生事业发展、健全农村社会保障体系、加强农村基础设施和环境建设、推进农村扶贫开发、加强农村防灾减灾能力建设、强化农村社会管理



等农村公共事业，使广大农民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。

21 世纪以来公共事业发展政策的调整和转变的根本目的在于解决经济与社会发展不协调的矛盾，具体为：①实现社会经济和谐发展、效率与公平兼顾的发展方式；②实现公共服务全覆盖，缩小城乡、区域差距，提高农民的公共福利，实现公共服务均等化，保证农村公共事业各个方面均衡发展；③以政府财政，特别是中央财政为主导，加快农村公共事业发展的速度。

针对农村公共事业发展严重滞后于城市的现象，国家推出了一系列发展农村公共事业的重大政策和措施，包括将农村义务教育全面纳入财政保障范围、全面实施新型农村合作医疗制度、全面建立农村最低生活保障制度、开展新型农村社会养老保险试点并加快全面实施的步伐等。

但是，对于上述政策和措施的实施效果如何、目前农村公共事业发展的现状以及存在哪些问题和矛盾、农民对这些政策和措施的评价如何、农民对农村公共事业发展的现实需求意愿是什么等问题和情况，我们依然不是十分清楚，这或多或少地影响到接下来的发展。

本项课题的目的就是希望通过调查来对这些政策和措施进行评估，并给出答案。但是，由于农村公共事业发展涉及面十分广泛，受各种条件的限制，我们还难以进行非常详细的综合性研究，只能选择从农户角度进行研究，而且研究也只是初步的、基础性的，旨在为以后更深入的调查研究打下基础。

我国农村公共事业发展的难点和重点是在广大的中西部地区，因此，本项研究的调研选择中西部地区，具体调查的县（市、区）是：云南省武定县和寻甸县、安徽省全椒县、河南省社旗县和荥阳市、甘肃省泾川县，以及宁夏回族自治区原州区。

本书由七个部分组成。

总报告：描述和讨论重要的调查发现和结论，主要是：①农民对目前农村公共事业发展以及政策的总体评价较高，农民对直接受惠、福利直接得到改善的政策评价相对较高，而对需要政府或基层组织进行组织和管理、间接受惠的政策评价较低。这表明需要在这些方面采取更有针对性和更有效的措施与政策。②农村义务教育和以基本医疗为主的新型农村合作医疗政策得到较好落实，政策目标得到较好实现。③农村社会保障、公共卫生



事业发展相对滞后，农村公共安全管理有待加强，农村公共卫生环境亟待改善。④农民虽然对农村公共事业类政策比较认可，但认可度大大低于农业生产类政策。⑤通过构建农村公共事业发展指数对调查地区的农村公共事业发展水平进行比较，结果表明农村公共事业发展的区域差距较大，而这种差距与农民收入水平以及收入差异的相关性并不显著。⑥尽管近几年来政府特别是中央政府大幅度增加了对农村公共事业发展的投入，农村公共事业得到了长足发展，但农村公共服务的供需缺口仍较大。

分报告一：主要利用宏观数据和调查数据对我国农村教育、农村职业培训现状和主要问题，受教育学生及其家长以及接受培训的农民对教育和培训的满意情况，农户对教育和培训的需求情况等进行描述和分析，提出促进农村教育和培训进一步发展的政策建议。我们认为，在国家相关政策的扶持下，我国农村教育事业有了长足发展。“两免一补”政策减轻了农民的教育负担，家庭经济困难已经不是义务教育阶段农村学生失学的主要原因；职业培训提高了农民的劳动技能，增加了农民的收入。但是，农村教育还面临不少问题，未来的农村教育政策要重点解决农村孩子入园难、农村学校教学条件和生活设施差、非义务教育阶段教育费用高、职业培训不适应农民需求等问题。

分报告二：以农户调查为基础，重点描述和分析农村医疗卫生服务供给的现状与问题、农民对医疗卫生服务的满意度与评价、农民对医疗卫生服务的需求，提出进一步完善农村医疗卫生政策的意见和建议。我们认为，目前我国农村卫生服务的可及性已经基本得到解决，但服务质量及满足农民不同需求方面仍存在不足；新型农村合作医疗得到农民的普遍欢迎，但其功能受到诸多因素制约；农村公共卫生事业的发展相对滞后。

分报告三：利用农户调查的相关数据，描述和分析农村社会养老保险、最低生活保障、计划生育保障及其他社会保障等的现状和存在的问题，从被调查农户特征着手分析农村社会保障事业建设和运行的主要影响因素。以此为依据，探讨在城乡之间、农村内部、不同利益主体、各个领域等多个层面提高农村公共事业制度建设和运行效能的潜力和可能性，提出相关政策建议。

分报告四：描述和分析农户文化娱乐活动和文化消费特征、变化趋势以及需求状况，描述和分析村级和乡镇级文化建设与供给状况，分析农村文化建设存在的主要问题。我们认为，在现代通信和传播手段不断进步的



引导下,一些原本只能在城市,尤其是大城市和特大城市才有的文化消费需求,逐渐传导到农村,成为农村文化消费的新时尚。农村居民在喜欢传统的、与自己生活更接近的地方文化,以及具有参与特征的社区文化的同时,正逐渐接受各种现代文化。文化需求多样性格局已经形成。在文化事业的发展上,政府应采取直接投资文化设施建设和购买公共服务等间接投资方式,改善中西部村庄文化基础设施建设投入不足的问题;在文化产业的发展上,政府要通过各种优惠政策引导社会资本投入村庄的文化建设,共同解决文化基础设施和文化事业发展资金不足等问题,确保深受群众欢迎的文化活动常态化、固定化。此外,要加强农村文化专业人才和管理人才队伍建设,为开展多样性的文化活动提供全方位的保障。

分报告五:描述和分析农村公共卫生环境状况以及存在的问题。我们的结论是,自从开展新农村建设以来,农村居民生活卫生环境,如改水、改厕以及家庭垃圾与污水治理有了明显改善。尽管村民对加强生活卫生基础设施建设、改善生活卫生环境有强烈需求,但受经济发展状况制约,农村居民生活卫生基础设施建设还主要依靠更高层级政府的投入,村集体经济组织、村民和社会团体的投入有限。如何加强各级政府的投入以及在投入有限的情况下提高投入效率,形成以政府投入为主,村庄、村民和社会团体投入为辅的长效投入机制,确保中西部地区村庄居民生活卫生环境不断改善,既需要不断深化农村公共服务建设的投融资体制改革,同时也需要不断创新适合中西部地区村庄需要的卫生设施技术。

分报告六:从家庭矛盾、宗族争端、民事纠纷、社会治安与公共安全五个层面描述和分析农村社会治安与公共安全的现状、农民对农村社会治安和公共安全的评价与需求等。调查与研究结果显示,当前农村社会治安、村民居住安全感总体较好;农村社会矛盾主要表现为个体事件,群体性事件不是主流;农村社会矛盾主要是非理性的表现,并非“预谋或蓄意”;农村社会治安治理矛盾与公共事件的发生是多种因素综合作用的必然结果。

本书各部分的撰写者分别是:总报告,朱钢、刘长全;分报告一,罗万纯;分报告二,崔红志;分报告三,张鸣鸣;分报告四、分报告五,张军;分报告六,徐鲜梅。数据处理和分析由刘长全、罗万纯完成。全书由朱钢统稿。

本项课题的农户问卷调查主要由课题组聘请的学生、教师和研究人員承担,他们是:甘肃省社会科学院信息所所长王晓芳研究员、张晋平副研



究员、魏学宏助理研究员、胡圣方助理研究员、汉字助理研究员、冉小平助理研究员等；云南民族大学硕士研究生王黎科、侍静睿等；云南大学硕士研究生黄廷学、孙雷等；昆明焦化制气有限公司高级经济师罗宏等；北京自由职业者徐立业等；南京农业大学高英副教授，博士研究生朱思柱，硕士研究生王传星、曹兴进等；郑州大学硕士研究生庞华、张倩、杨东伟、何丽、宋露、林静、郑世慧、焦瑞、付豫蓉等；宁夏回族自治区固原市委党校任艾青副教授、王京连、王勇刚等；中国社会科学院研究生院农村发展系博士研究生李越等。宁夏回族自治区博物馆马建军研究员为我们在原州区调研提供了很大的帮助。中国社会科学院农村发展研究所的陈伟、陈胜华在资料收集方面提供了大量的帮助。本项课题的数据录入由中国农业大学的常硕、杨子青、张莉、刘媛等同学承担。

中国社会科学院农村发展研究所谭秋成研究员、王小映研究员参加了前期部分工作，并提出了一些重要意见。

本项课题在调研过程中，得到了云南省扶贫办、云南省武定县扶贫办、安徽省全椒县政府、河南省社旗县政府和财政局、郑州市财政局、甘肃省泾川县县委宣传部、宁夏回族自治区固原市党校等单位的大力支持和帮助。没有这些单位的支持，我们的调研不可能得以顺利圆满的完成。

上述人员和单位为本项课题付出了大量的辛勤劳动和智慧，提供了大力支持和帮助，在此一并向他们表示衷心的感谢。

本书的顺利出版得到了社会科学文献出版社的大力支持，周丽、恽薇、冯咏梅、高照娟为本书的出版付出了辛勤的劳动，在此致以诚挚的谢意。

朱钢

2012年7月

目 录

总报告 农村公共事业发展：现状、需求意愿与评价

一 研究背景.....	001
二 研究目的与目标.....	007
三 研究内容、调研方法与步骤.....	008
四 文献评述.....	009
五 被调查县（市、区）特征与被调查农户特征	018
六 主要的调查发现与结论.....	021
七 农村公共事业发展水平、农民对公共事业满意度及需求的相关性	038
附录 农村公共事业发展指数构建方法.....	046

分报告一 农村教育与培训

一 相关研究和本报告结构.....	049
二 数据说明.....	052
三 农村教育政策回顾和简要评价.....	053
四 农村教育现状和主要问题 ——基于宏观数据和学校调查数据.....	057
五 农村教育与培训现状调查结果.....	070
六 农户对教育与培训的满意情况.....	083
七 农村教育与培训需求情况.....	093



八 主要结论·····	099
九 政策建议·····	100

分报告二 农村医疗卫生事业发展

一 农村医疗卫生事业发展的政策和制度·····	104
二 主要的调研发现·····	109
三 农村医疗卫生问题的主要原因·····	120
四 完善农村医疗卫生事业的意见和建议·····	124

分报告三 农村社会保障

一 农村社会保障制度的变迁及评价·····	129
二 农村社会保障现状、问题及挑战·····	132
三 文献评述·····	137
四 基于问卷调查的农村社会保障现状·····	140
五 基于问卷调查的农户对农村社会保障的现实需求·····	152
六 影响农村社会保障发展的主要因素·····	155
七 新农保试点地区的比较研究·····	160
八 主要结论和基本判断·····	167
九 政策建议·····	172

分报告四 农村居民文化需求与供给

一 被调查农户文化需求现状·····	176
二 被调查农户所在村和乡镇文化建设与供给状况·····	189
三 农村文化建设存在的主要问题·····	200
四 发展农村文化的政策建议·····	204

分报告五 农村卫生环境

一 农村卫生环境现状·····	207
二 村庄卫生环境设施建设现状·····	222
三 农村居民卫生设施建设存在的主要问题·····	228
四 政策建议·····	232

分报告六 农村民事纠纷、社会治安与公共安全

一 制度变迁·····	236
二 调查结果：现况·····	242
三 调查结果：需求·····	269
四 主要结论·····	274
五 建议·····	277

Contents

General Report Rural Public Utility Development: Current Situation, Demand Desire and Evaluation

1. Research Background	/ 001
2. Research Purpose and Goal	/ 007
3. Research Content, Investigative Methods and Steps	/ 008
4. Literature Review	/ 009
5. Property of Investigated Areas and Peasant Household	/ 018
6. Major Investigative Discoveries and Conclusions	/ 021
7. The Correlativity between Rural Public Utility Development Level and Peasants' Satisfaction and Demand	/ 038
Appendix The Establishment Method of Rural Public Utility Development Index	/ 046

Report 1 Rural Education and Training

1. Relative Research and Report Structure	/ 049
2. Data Specification	/ 052
3. Review and Brief Evaluation of Rural Education Policy	/ 053
4. Current Situation and Principal Problems of Rural Education —Based on Macro Data and School Survey Data	/ 057
5. Investigative Results of Current Situation of Rural Education and Training	/ 070
6. Peasant Household's Satisfaction to Education and Training	/ 083
7. Demand for Rural Education and Training	/ 093



- 8. Main Conclusions / 099
- 9. Policy Suggestions / 100

Report 2 Rural Medical and Health Services Development

- 1. Policy and System of Rural Medical and Health Services Development / 104
- 2. Major Investigative Discoveries / 109
- 3. Principle Causes of Rural Medical and Health Services Problems / 120
- 4. Opinions and Suggestions of Improving Rural Medical and Health Services / 124

Report 3 Rural Social Security

- 1. Changes and Evaluation of Rural Social Security System / 129
- 2. Current Situation, Problems and Challenges of Rural Social Security / 132
- 3. Literature Review / 137
- 4. Current Situation of Rural Social Security Based on Questionnaire Survey / 140
- 5. Peasant Household's Actual Demand of Rural Social Security Based on Questionnaire Survey / 152
- 6. Principal Factors Influencing Rural Social Security Development / 155
- 7. Comparative Study of the New Rural Social Endowment Insurance System's Pilot Sites / 160
- 8. Main Conclusions and Basic Judgements / 167
- 9. Policy Suggestions / 172

Report 4 Cultural Demand and Supply of Rural Residents

- 1. Current Situation of Investigated Peasant Household's Cultural Demand / 176
- 2. Cultural Construction and Supply of Investigated Peasant Household's Villages and Townships / 189
- 3. Principal Problems of Rural Cultural Construction / 200
- 4. Policy Suggestions for Rural Cultural Development / 204

Report 5 Rural Sanitary Environment

- 1. Current Situation of Rural Sanitary Environment / 207
- 2. Current Situation of Villages' Sanitary Facility Construction / 222

3. Principal Problems of Rural Residents' Sanitary Facility Construction	/ 228
4. Policy Suggestions	/ 232

Report 6 Rural Civil Dispute, Social Security and Public Safety

1. System Changes	/ 236
2. Investigative Results: Current Situation	/ 242
3. Investigative Results: Demand	/ 269
4. Main Conclusions	/ 274
5. Suggestions	/ 277

总报告

农村公共事业发展：现状、需求意愿与评价

本报告重点描述和分析“农村公共事业发展”课题的主要调查发现、结果以及研究结论，描述和分析农村公共事业发展水平、农民对公共事业满意度及需求之间的相关性。

除非特别标明，本报告以及各分报告的数据均来自课题组实地调查，问卷调查的所有数据均为 2009 年数据。

需要特别注意的是，为简化描述，本报告以及各分报告没有全部直接使用各被调查县（市、区）名，而是用所在省（区）名代之，但文中描述和反映的状况并不能代表一个省（区），只是被调查县（市、区）的被调查乡村农户的状况。

一 研究背景

（一）21 世纪前农村公共事业发展不均衡

1. 经济发展水平与公共事业发展不均衡

改革开放后，伴随着一系列经济体制改革的不断推进和市场化程度的不断提高，我国农业和农村经济快速发展。2000 年与改革开放初期相比，农业生产水平大幅度提高，农产品供给水平发生了由短缺到相对过剩的根本性转变。与此同时，农民收入和生活水平也得到了很大程度的提高。

但是，在改革开放后相当长一个时期，尽管农村公共事业和社会事业发展也取得了很大的进步，但与农村经济的快速发展相比严重滞后，农村公共事业和社会事业发展所需的财政投入严重不足。

2. 城乡公共事业发展不均衡

公共事业发展的所有方面都存在着巨大的城乡发展差距，例如以下几



个方面。

根据对《中国统计年鉴》1997~2000年有关数据的整理分析,这一期间农村初中生辍学率约为15%,而城市初中生辍学率约为4.6%,农村为城市的3.26倍。2000年,农村人口文盲率为8.25%,是城镇的2.04倍。

2000年,被监测地区农村新生儿死亡率为25.8‰,是城市的2.72倍;农村婴儿死亡率为37‰,是城市的3.14倍;农村5岁以下儿童死亡率为45.7‰,是城市的3.31倍;农村孕产妇死亡率为69.6/10万,是城市的2.38倍。

2000年,农村卫生厕所普及率只有40.3%,农村饮用自来水人口占农村人口的55.2%。

2000年,农村最低生活保障支出仅占国家最低生活保障救助支出的21.2%。

3. 农村公共事业内部发展不均衡

相比较而言,在国家的强力推动下,农村义务教育得到了一定的重视,发展相对较快。在相当长一个时期,无论是绝对量还是相对量,财政对农村公共事业发展方面的投入主要用于农村义务教育,其他方面支出严重不足。

以农村医疗卫生事业发展与义务教育发展进行比较,财政对农村义务教育的支持力度远远超过农村医疗卫生。

但是,需要强调的是,并不是农村义务教育获得的财政支持足够大,而是同样需要支持的农村医疗卫生没有获得相应的财政支持,使得农村居民很少得到政府提供的基本医疗卫生服务。

除农村医疗卫生事业外,其他方面的农村公共事业发展得到的财政支持更少,由此导致农村公共事业内部发展不均衡。

4. 农村公共事业发展区域不均衡

东部地区农村公共事业发展水平远远高于中西部地区。以最低生活保障(以下简称低保)为例,东部地区不仅低保标准高于中西部地区,而且农村低保人数占农村人口的比重也高于中西部地区(见表1)。

经济发达省份农村饮用自来水人口占农村人口的比重明显高于其他地区。2000年,全国农村饮用自来水人口占农村人口的比重为55.2%,北京、天津、上海、江苏、浙江、福建、广东分别为98.2%、83.6%、99.9%、75.0%、83.2%、71.2%、70.3%。



表 1 农村社会保障指标比较（2000 年）

单位：元/（人·年）

地区	低保 人均保障金	人均国家预算 安排保障金	低保人数占农村 人口比重（%）	“五保户”人均 集体供给金额
全国	244.55	119.40	0.38	984.07
东部	367.08	173.66	0.50	1480.58
中部	140.28	63.07	0.25	1055.67
西部	152.96	86.02	0.42	533.41

资料来源：《中国民政统计年鉴 2001》，中国统计出版社，2001。

5. 城乡公共服务供给成本费用分摊方式的二元体制

改革开放前，我国在公共服务供给成本费用分摊方式上存在严重的城乡二元体制，农村公共服务供给在很大程度上依赖于集体经济组织。改革开放后，集体经济不断弱化，甚至很多村的集体经济基本没有收入来源，农村公共服务供给由依赖于集体经济组织转向依赖于向农民筹资或乡村政府和组织的借债。公共服务供给的二元体制并没有发生根本性变化。

公共服务供给成本费用分摊方式上的城乡二元体制导致了沉重的农民负担和严重的乡村债务^①。农民负担和乡村债务问题是导致 20 世纪 90 年代农村社会不稳定的重要因素。

（二）21 世纪以来的政策转变

进入 21 世纪，我国农村公共事业发展的政策取向发生了重大调整和转变。

（1）始于 2000 年的农村税费改革试点。农村税费改革的主要目的是从根本上理顺农民与国家之间的分配关系，彻底减轻农民负担。从本质上说，农村税费改革是对政府提供的公共产品和服务的成本费用分摊方式和机制进行改革，这标志着农村公共事业发展所需的财政投入将主要由政府来承担。

（2）2002 年，中共“十六大”提出统筹城乡经济社会发展，以及中共

^① 朱钢、贾康等：《中国农村财政理论与实践》，山西经济出版社，2006，第 2～3 页。